



3 1761 11766004 3

CA1
J 740
-1994
A14

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117660043>



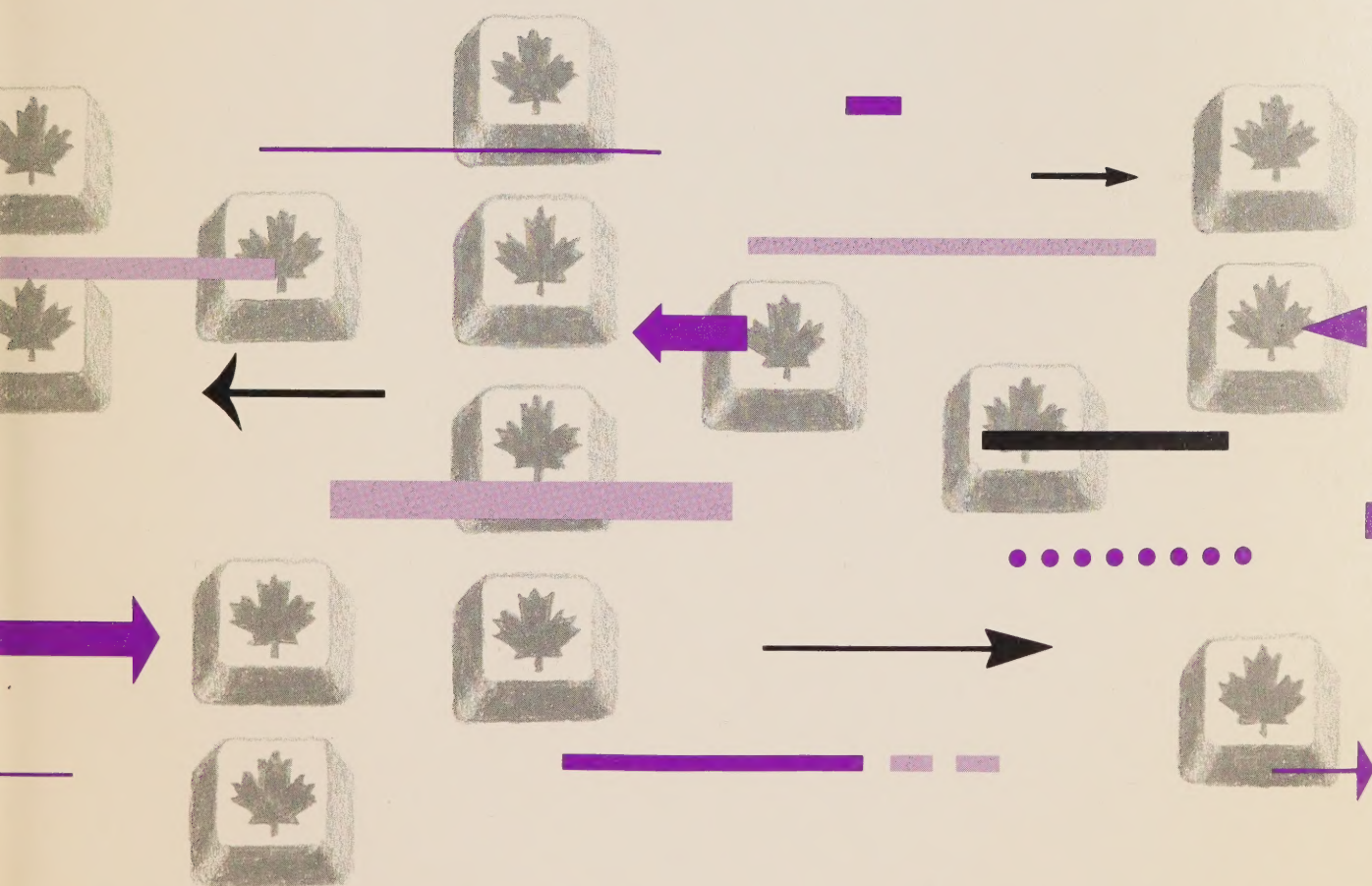
Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

91
40
994
714

(6)

The Access to Information Act: 10 Years On



THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*:

10 YEARS ON

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613)995-1501

© Minister of Public Works and Government Services Canada 1994

Cat. No. IP34-5/1994
ISBN 0-662-61386-4

"It is a question of power and we all know that those who have information are those who wield real power. But in a democracy such as ours, power and information must be widely shared...[Government] information belongs to the people of Canada, unless there is a very specific and fundamental reason for keeping it secret."

The Right Honourable Joe Clark

"...a democracy cannot function unless the people are permitted to know what their government is up to."

Henry Steele Commager

Of the world's 187 independent countries, only 12 give citizens the legal right to government information. Canada is one of the nations that has taken the step to open the filing cabinets and databases of its bureaucracy.

Just over a decade ago, Canada joined the ranks of this small, enlightened group of Western countries. The *Access to Information Act* and its companion legislation, the *Privacy Act* came into force on Canada Day, 1983. With this move, Parliament granted Canadians and landed immigrants the right to view their personal government-held records, and the legal right to all other government-held information, subject to specific and limited exemptions.

While 10 years is a modest milestone in the life of any legislation, it is an appropriate occasion on which to reflect upon the Act and how it has affected legal, social and administrative landscapes in Canada. A number of questions emerge in this process. How did the Act come into being? How has it functioned? Who has used the Act and to what ends? Have we come any closer to prying open the iron gates of administrative secrecy? This brief history will attempt to answer these questions, as well as to raise a few about what may lie ahead on the information highway.

CANADA'S INHERITANCE: THE PUSH AND PULL OF PARLIAMENTARY SOVEREIGNTY

Canada was not the first, nor even the fifth, country to grant access to government information. Sweden, long considered an enlightened homeland of information policy, enacted its law in 1766 in the form of a freedom of the press act. The law was enshrined in the country's Constitution in 1949.

Sweden's example, and the rise of participatory democracy, eventually spurred other governments to place administrative secrecy and information policy on their political agendas. In the last quarter century, western countries have experienced mounting pressure from academics, journalists, and public interest groups challenging government secrecy. They have called for a public standard of accountability from government officials for the dizzying number and import of decisions being made on the public's behalf. This demand for freedom of information legislation brought legal mechanisms for information sharing to Finland in 1951, the U.S. in 1966, Denmark and Norway in 1970, and France in 1971.

Canadian advocates of the right-to-know were strongly influenced by the American legislation. Soon after the U.S. Freedom of Information law was enacted, several members of Parliament introduced private member's bills in the House of Commons to propose a counterpart Canadian law. Yet it would be another 17 years before Canadian information legislation would come to pass.

In fact, a handful of provinces would enact an early form of freedom of information legislation before the federal government. Nova Scotia became the first province, and the first jurisdiction in the Commonwealth, to pass freedom of information legislation in 1977. New Brunswick's *Freedom of Information Act* was passed in 1978, and Newfoundland and Quebec followed in 1981 and 1982, respectively.

In light of Canada's political heritage, the parliamentary system with its dedication to ministerial responsibility and a public service which inherited the British penchant for secrecy, foot-dragging is comprehensible. Another two Commonwealth countries with parliamentary systems, New Zealand and Australia, were also dawdlers, gaining information legislation in 1983. Britain has been examining such legislation since 1911, on and off, mostly off, and has yet to enact a law, though one has begun a plowdy legislative progress.

Canada's case is informed by a particular set of circumstances: no radical, revolutionary break from the mother country and the pull of dual attractions, aristocratic, hierarchical roots and American liberal and egalitarian ideals.

The entrenchment of fundamental rights and liberties in the Charter of Rights and Freedoms in 1982 has had a widely acknowledged impact on government and the courts. To a lesser extent, the information and privacy laws have been recognized as mechanisms in defense of individual rights. In 1986, the Justice and Solicitor General parliamentary committee reviewed these laws and produced a report entitled, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. The all-party committee described the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* as "potential instruments with which to strengthen Canadian democracy" finding that the Charter and the two Acts "represent significant limits on bureaucracy and have provided a firm anchor to individual rights."

Perhaps self-consciously, however, Canadians have often defined their political culture by the ways in which it differs from and resists the American fact; especially the strand which weaves back to John Locke's principles of popular sovereignty. This system invests "the people" with sovereign power, and they, in turn, delegate it to government. This brand of popular democracy identifies administrative secrecy as a denial of responsibility by those in positions of powers.

Canada, on the other hand, has inherited parliamentary sovereignty, in which sovereign authority is viewed as an attribute of those who wield the powers of government, namely, the Prime Minister and Cabinet. Government tradition holds each minister responsible for the actions of his or her department; broad access, it was feared, could dilute that responsibility and make ministers less accountable to the public. This subtle, yet important, difference has deeply shaded the discussion of information policy in this country.

Moreover, the *Official Secrets Act* was scarcely a harbinger of openness. This was the law designed to prohibit and control access to and disclosure of sensitive government information. What constituted an "official secret" was not helpfully defined. While this legislation was largely intended to combat espionage and to protect national security, official secrets could be considered broadly as any information of an official character. They could even include the findings of federal inspectors who discovered ground beef padded with pork or inspector's reports which found underweight bags of fertilizer. Information that should have belonged to the public remained firmly in the grasp of government. It is understandable why open government in Canada, after 10 years of access to information, is a concept still in its early childhood. Canada's first Information Commissioner, Inger Hansen, once commented that it may take longer than a decade "to turn around the ship of state".

A Kafka-esque anecdote illustrates the penchant for secrecy taken to a harmless extreme: a secretary in the Privy Council Office grew so accustomed to stamping "secret" on documents that she imprinted that stamp on a notice of the office Christmas party. When the offending memos were left lying on desktops, security inspectors promptly gathered them up and lectured their owners about their inattention to security. There is no assurance that the penchant was always so harmless.

Another wall the pre-Act information seeker had to scale was the appeal process. Applicants who were refused information by the federal government could challenge the decision in the Federal Court of Canada, an onerous and frustrating and expensive process. Applicants shouldered the double burden of convincing the court that they had suffered harm because of a denial of access and of providing evidence that the government official who had refused to release records was in breach of a statutory duty to do so. Most statutes made no mention of a requirement by officials to respond to requests for information from the public: this task quickly became one tailored for Sisyphus.

Professor Donald Rowat of Carleton University, an early advocate of open government, put it wryly when he described this style of government as "based on the premise that we must trust the government and hope for the best". It was, he said, "entirely too paternalistic a concept for democracy."

THE GENESIS OF THE ACT: THE COMPETING VISIONS

The early years, the years of the genesis of the Act, could be subtitled: of advocates and critics. Competing visions of what open government should mean, and what a Canadian information policy should look like, surfaced and frequently clashed for two decades. Was the law to be a window or merely a frustrating peephole into the regulatory and bureaucratic processes of government?

The legislative history resembles an odyssey. The legislation had its dogged champions, notably, Gerald or "Ged" Baldwin, as the father of access to information in Canada. Mr. Baldwin introduced a private member's bill in 1969, and re-introduced it in subsequent sessions until 1974, when his bill was referred for study to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

This Conservative MP believed strongly that politicians and the bureaucracy need to be accountable to their constituents, a position that may have developed during his years fighting for civil liberties as a frontier lawyer in Peace River, Alberta. With a nod to Western populism, he subscribed wholly to the tenets of popular sovereignty.

As far as Mr. Baldwin was concerned, the right to govern stemmed from the people. His populism was reinforced by action: he formed the League for Parliamentary Accountability and paid for advertisements in publications around the country, urging people to demand more accountability from their elected representatives. His quest for freedom of information policy in Canada became a personal crusade.

Mr. Baldwin was responsible for the creation of ACCESS, A Canadian Committee for the Right to Public Information, Ottawa's first effective lobby group for access to information. With Senator Eugene Forsey, he was co-chairman of the first all-party committee for freedom of information. Yet, Mr. Baldwin was not the first parliamentarian to speak of freedom of information in the House of Commons. The distinction goes to Barry Mather, a New Democratic Party MP, who introduced the first freedom of information bill in a Canadian legislature in April, 1965. Mr. Mather somewhat loftily described his bill as an attempt to enact 18th century utilitarian philosopher Jeremy Bentham's basic parliamentary rule that public affairs must be conducted publicly. His first bill died on the House of Commons Order Paper, never receiving second reading. In each and every parliamentary session between 1968 and his retirement from the House of Commons in 1974, however, Mr. Mather re-introduced identical legislation. On four separate occasions, his bill even reached second reading, though never, of course, survived beyond this stage.

Champions of access legislation could be found elsewhere, particularly the university. Donald C. Rowat, a professor of political science at Carleton University, was one of the strongest advocates. He tried to mobilize support for the policy in

the 1960s, arguing that administrative secrecy was incompatible with modern democracy. He was joined by law professor T. Murray Rankin of the University of Victoria who wrote an important Canadian Bar Association study entitled, *"Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?"*

Lobby groups, representing organizations ranging from the Canadian Bar Association, which published a model bill, to civil liberties associations, to public interest and environmental groups, pushed hard for legislation.

The cause was somewhat advanced in 1968 after the election of Pierre Trudeau as Prime Minister. In the early 1960s, Mr. Trudeau, as an academic, had advocated transparency in government and there were hopes that he would support greater openness. The best the first Trudeau administration produced was the final report of a federal task force on government information. It proclaimed "the right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the State to provide such information about its programs and policies."

The commission gave support to granting a limited number of persons controlled access to very specific files and documents. The wider access called for by researchers and academics was not endorsed. The idea of administrative secrecy was still deeply entrenched and the prevailing attitude was that all that was needed was a rationalization as to why it should continue.

The pressure from Opposition MPs, pressure groups and academic communities continued, and in 1973 the next Trudeau administration tabled official guidelines, "to enable members of Parliament to secure factual information about the operations of government and to make public as much information as possible." Once again such rules seemed to be a half-hearted effort to counter government secrecy.

In 1974, Ged Baldwin's bill received second reading in Parliament and was sent off to a committee for further examination. With a mandate to hear evidence from Members of Parliament and the public, the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments became the central forum for discussion and debate of freedom of information legislation in Canada. Between February 1975 and June 1978, the Committee heard evidence from academics, media representatives, public servants, parliamentarians and public rights advocates. Wider public interest coalesced around the issue after the committee conducted a series of public hearings in 1974 and 1975, after which it tabled a report approving in principle the concept of freedom of information legislation.

Another step forward was the release of the government's Green Paper, *"Legislation on Public Access to Government Documents"* in 1977. While the paper considered several options for access legislation, it placed heavy emphasis on protecting the policy-making process. The release of policy documents, it was argued, would threaten the neutrality of the civil service and the tradition of ministerial responsibility.

The real turning point came with the election of Joe Clark's minority Progressive Conservative government in the spring of 1979. Mr. Clark had made access legislation a campaign promise. True to its word, the government introduced Bill C-15, the *Freedom of Information Act*, which established a broad right of access to government records, an elaborate scheme of exemptions, and a two-stage review process. The legislation was debated at second reading at the end of November and was referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Within days the minority Conservative government was unseated; the legislation died on the order paper.

The newly-elected Liberal government could hardly do less than Joe Clark. It announced that freedom of information and privacy legislation would be introduced to Parliament in 1980. Thus, almost 15 years after the first private member's bill,

Bill C-43 was introduced. It received second reading in January 1981 and was referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

No significant amendments were made as a result of these hearings. During the review, however, Prime Minister Trudeau expressed concern that the access bill would threaten full debate in Cabinet by giving courts the power to review Cabinet memoranda. Eleventh-hour amendments created the Act's exclusion of Cabinet documents and ensured that court review powers did not extend to Cabinet material. Ministerial responsibility was to prevail.

Not surprisingly, there was protest from Opposition MPs and journalists. Many believed the bill was less tilted towards disclosure than it should have been. Other MPs were appeased by the fact that the legislation was to be reviewed three years following its implementation. Some were simply glad that any form of the legislation was nearing passage.

The Canadian law's exemptions against disclosure of information were more numerous and more broadly framed than equivalent exemptions in the U.S. access legislation. Four mandatory and nine discretionary exemptions imposed restrictions on access to Canadian government files. The government retained absolute privilege on Cabinet confidences.

The Minister of Justice was given responsibility for access to information policy matters while the President of the Treasury Board was charged with implementing and administering the Act across government.

The *Access to Information Act* was granted Royal Assent in July, 1982 and came into force on July 1, 1983. The public now had the legal right of access to government records in some 150 federal departments and agencies. Government institutions covered by the Act appointed access to

information co-ordinators who had the daunting challenge of balancing loyalty to their departments with the public's right to know.

Perhaps the most effective, and unprecedented provision in the legislation moved the burden of proof from the applicant to the government. Anyone refused information from a government institution after making a formal request under the Act had the right, within one year, to file a complaint with the Information Commissioner. The Commissioner, appointed for a seven-year term by an order-in-council, upon resolution of both Houses of Parliament, was made responsible to Parliament, not to the government. He was an independent official with strong powers of investigation although no power to order the disclosure to requesters of withheld records.

THE COMMISSIONER'S OFFICE: THE "CONSCIENCE OF THE SYSTEM"?

"The commissioner is the key to making access to information an effective reality for every Canadian...I expect the office of the Information Commissioner to become over time more than an information ombudsman, more than an access advocate. I expect it is to be the heart of the system."

Francis Fox, Minister of Communications

Though not speedy in establishing access to information rights, Canada has distinguished itself as one of the first jurisdictions to establish an Office of the Information Commissioner. While other access laws provide for some form of appeal, Canada is among the few to have an umpire's office devoted solely to resolving access questions.

This office may indeed be the heart of the system; it is certainly the nerve centre where the complaints of dissatisfied information seekers send messages about the health of the legislation. Unlike the U.S. system, in which the only

course of appeal is through the courts, the Information Commissioner uses his good offices in good faith negotiations. As well as being a mediator, the Commissioner is also Parliament's eye on the Act, reporting to Parliament once a year.

Order powers, however, are not part of his repertoire; the classic ombudsman possesses influence and moral suasion rather than power. While he is able to compel public servants to hand over information for review, he can only make recommendations, not enforce decisions as to whether information should be released. Critics of the legislation take aim at the Commissioner's seeming lack of power his inability to compel release of documents. The virtue of the ombudsman's approach is, however, that it allows for a less adversarial, less legalistic more informal style. The test of a constructive relationship with government institutions is whether it results in the release of more information than under a régime with the power to enforce orders.

The bureaucracy of the Commissioner's office has been kept spare: a staff of 32, mostly investigators who review complaints. Of the approximately 9,000 yearly requests, it is estimated that one in every nine results in a complaint.

A final arrow in the federal commissioner's quiver is his power to seek a Federal Court review if he believes the information seeker has been improperly denied access. The arrow was drawn and fired on more than 50 occasions during the seven-year tenure of the first Information Commissioner, Inger Hansen. Perhaps such frequent resort to the Court was inevitable at the beginning. But the results were mixed.

Some of the Court decisions provided important legal precedents for the interpretation of the Act. Several decisions have affirmed the purpose clause of the Act, in favour of disclosure. In another instance, Mr. Justice Francis Muldoon ruled that the Information Commissioner can take agencies to court for not complying with time limits and for seeking extensions without good cause.

But litigation has been costly and slow depleting resources and goodwill. Nor have decisions consistently translated into action in the bureaucracy; lengthy delays persist. Worse, some court decisions weakened rather than strengthened the Act as an instrument of openness.

The current Commissioner, favouring persuasion over litigation, has brought just five cases to the courts in four years. Notably, then Prime Minister Mulroney as head of Privy Council Office was taken to court when he refused to release the results of six nation-wide opinion polls reporting public attitudes about national unity and the Constitution. The judge eventually ruled in favour of disclosure; yet, in a frustrating turn of events, the ruling came after the Constitutional referendum and a day after the government had itself released all the information in dispute.

IN COURT AND OUT

The first Federal Court case was decided more than nine years ago, in 1984. Since that time, 60 judgments accompanied by reasons have offered judicial interpretation of the Act's exemptions, review provisions and access procedures. The court may order disclosure whenever it finds the institution was not authorized to refuse access. The Act also contains special review provisions for third parties who have supplied commercial information to government. The government institution must give notice whenever it intends to release third-party information that might be protected by the commercial information exemption.

Federal Court judges have ordered disclosure of some of the following types of commercial information: information about a company's application for a federal government grant or benefit; details of the winning tender for a government contract; information about the government approval of a clinical drug; safety

information gathered by government inspectors about an airline company. Few decisions have been in favour of withholding information under the exemption.

The most widely publicized of these cases concerned the release of meat-inspection reports. When the news media reported that several consumers had eaten small bits of metal in their hot dogs, a reporter teamed up with a public interest researcher to obtain the federal inspection reports on more than 30 meat-packing plants. After four years and an appeal, the court upheld a ruling that said the reports must be revealed to the public. The court rejected attempts by nine companies to suppress the reports which the companies argued would be mis-handled by journalists.

Judicial review has consistently affirmed the basic tenets of the Act, frequently in decisions which interpreted the Act's purpose clause. In an important 1984 decision, *Maislin Industries Ltd. v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, Associate Chief Justice James Jerome of the Trial Division ruled in favour of disclosure, citing the mission or purpose of the Act to "codify the public's right of access to government education," and affirming the burden of proof must rest on "the party resisting disclosure" the government.

Decisions handed down by the Federal Court can, of course, be appealed to the Federal Court of Appeal; this option has been rarely used. The first Federal Court of Appeal decision dealing with the Act came five years after the Act was introduced. The successful appeal resulted in the Canada Mortgage and Housing Corporation being ordered to re-examine and release minutes of management meetings.

THE EARLY YEARS OF THE ACT: GREAT EXPECTATIONS TO VIRTUAL REALITY

The federal government's 1977 Green Paper projected an estimated 70,000 formal requests each year for government records under any freedom of information law. The projections were highly inflated. In the ten-year experience, 70,385 requests have been filed. Sheer volume is not the sole test, however, of the Act's usefulness. Simply by existing, the legislation is the cause of uncounted informal releases of information.

These 70,385 requests have uncovered, with the prodding of the Information Commissioner or often the courts, a surprising variety of information, from politicians' travel expenses and Cabinet minutes on the October Crisis, to meat inspection reports and information about forestry practices.

Information requesters come from all quarters. The most active, in order of frequency, are: business, individual citizens, media, special interest groups, academics, and lawyers. The annual number of access requests has increased steadily during most of the Act's short history. There were 1,523 requests filed in the Act's inaugural year; by 1990-91 that figure had increased to a high of 11,093. For as yet unaccountable reasons, perhaps more informal release of records, use of the Act has levelled off with requests decreasing to 10,376 requests in 1991-92 and 9,729 requests as of March 1993.

While the media's access efforts capture public attention, businesses are by far the greatest users. According to 1992-93 statistics, about 43 per cent of all requests came from the corporate sector, a percentage remaining stable over the years. Businesses file 4,000 to 5,000 requests yearly; many of them, not surprisingly trying to determine the missing ingredients in their bids for government business or to find out what government needs and wants. The Department of Supply and Services receives the most access "traffic", averaging 20 per cent of all

requests. Revenue Canada also receives a number of requests from businesses, often from those wanting to see their own files after an audit or after having goods seized at the border.

Unlike media requesters, businesses are not anxious to propel their access findings into the public realm; it is rare that the Information Commissioner or anyone else hears about these cases. Among those which do surface, there is a strong indication of growing corporate interest in information supplied by private firms to governments, information about drug products, airlines, pesticides, weapons, prosthetic devices, food products, service contracts, computer contracts, and tendering procedures.

Some critics contend that this latter use of the Act clashes with its lofty principles: a better educated citizenry and a more knowledgeable electorate. Yet a business person is entitled to receive and to use such information for any purpose, including self-interest. There can also be a good measure of public interest in business users acquiring information which could lead to more competitive pricing for government contracts. Business checking on business can help consumers.

While the Act enshrines the principle that records should not be disclosed if to do so would harm a private business, there is an exception to this rule. Business interests can take a back seat when public health, public safety or protection of the environment are at stake.

The second largest group of requesters is the general public, the private citizen. The 1992-1993 statistics report that 39 per cent of applications were made by individuals. This statistic contradicts the notion that all but the experienced and privileged access user can make use of the law.

Cases have emerged during the past decade which show individuals using the Act to unearth information of personal import and, not incidentally, exposing

wrong-doing. A Canadian Forces warrant officer used the Act to obtain a military report concerning an explosion that killed two of his children. A report revealed that the explosion occurred after a backhoe operator, working without supervision, ruptured a gas line near the man's home at Canadian Forces Base Edmonton. The warrant officer brought two law suits against the federal government in light of the report.

Of the thousands of formal requests filed since 1983, roughly 20 per cent have come from journalists and special interest groups. While journalists themselves comprise on average only nine to 10 per cent of access seekers, the information they request often reaches a broad section of the population through reports in the news media.

Some journalists find the access procedures cumbersome and delays too lengthy. They are also some of the harshest critics of the legislation. One cynical journalist has said that a single access request can yield, at worst, two stories one about the requested information and one about the complaint that may accompany it. But it is worth remembering that the Act was not designed to meet with the occupational needs of journalists or any other group.

Many journalists who repeatedly lodge complaints are, however, becoming very good at exercising their rights under the Act and in discovering ways to make the procedures work. Some reporters have investigated the capacity of the Act to function as a journalistic tool. Kirk LaPointe, Ottawa bureau chief for the Canadian Press, is a longtime user and sometime critic of the Act. He has described it as both a "better tool of history than of journalism" and a "last resort for reporters."

The most recent statistics may bear him out: there has been a decline in the last two years in the number of journalists making use of the Act. In 1991-92 media requests made up 9.7 per cent of the total requests; these statistics had

remained fairly constant through the years. But in 1992-93 journalists represented just 7.6 per cent of the 9,729 requests.

While Mr. LaPointe's observations may be accurate, the Act *has* made available records and information that would have been largely hidden from journalists and subsequently the public view. In the little blue journalistic bible, the *Canadian Press Style Guide*, Mr. LaPointe has compiled a useful list of some of the records that are available including: basic facts on just about anything the government does; public opinion research, including surveys of the public, focus groups or experts; audits, the details of spending practices and assessments of the effectiveness of departments and programs; memos and reports, some of which may have crucial information deleted; and bureaucratic expenses covering such items as the costs and contractual details for consultants, hospitality travel and conferences.

These last two items of "what you can get" describes stories which could be described as, "expense-account" journalism airing some of the free-spending laundry of public officials. Useful as such exposure may sometimes be, of greater import are the hundreds of stories that have entered the public domain as a result of the Act, stories that reveal consequential and vital government-held information.

Just a sampling of that information: Cabinet instructions to the Royal Canadian Mounted Police on obtaining information about separatist activity in Quebec and about the October Crisis in general; memos and letters dealing with the admission to Canada of the former Iraqi ambassador Mohammed Al-Mashat; background studies provided to Cabinet on the economic impacts of free trade; Transport Canada audits which showed problems at Air Ontario, the operator of a 1988 downed aircraft that killed 24 people; the award of the \$1.4 million CF-18 maintenance contract to Montreal-based Canadair Ltd., despite a superior bid by Bristol Aerospace of Winnipeg; an environmental study which warned that a large oil spill could be expected in or near Canadian waters every year or two, with

coastal British Columbia facing close to half of these spills; a 1987 report submitted to Agriculture Canada, which suggested that a \$1-billion federal subsidy to grain farmers may have been unnecessary because most Prairie farmers were already scheduled to receive large payments from the Western Grain Stabilization Program.

Another of the Act's more prominent and vocal users is public interest researcher Ken Rubin. A persistent, and tenacious user of the Act, Mr. Rubin, by his own reckoning, has made more than 3,000 requests for information. He has filed 400 complaints with the Commissioner's office and, at last count, he has been to Federal Court 30 times to challenge actions to withhold information. He is a skilled traveller through the administrative maze of the Act, and often works in tandem with reporters from large news media outlets, feeding them information which is transformed into news. His name and "revealed through the *Access to Information Act*" are a familiar double-punch on many news stories.

Mr. Rubin has uncovered information about a number of environmental concerns, including information about the extent of the Canadian asbestos lobby in the U.S. He found that government emissaries were lobbying to change EPA standards at the very time of Canada's acid rain deliberations. He was also responsible for uncovering the minutes of a meeting of the Atomic Energy Control Board that revealed officials had serious concerns for the safety of nuclear installations.

Mr. Rubin obtained and made public government reports about Air Ontario which shed light on the Dryden air disaster, as well as memos in 1987 which suggested the Pentagon had approached then defence minister Perrin Beatty about testing the advanced Cruise-missile in Canada. In addition to his quest for information on meat packing plants, Mr. Rubin unearthed a report from the Department of Health and Welfare which revealed that food poisoning afflicted two million Canadians each year. The study revealed that food-borne diseases costs

the country about \$1.3 billion annually in medical care, and losses suffered by food processors and retailers.

Journalists and public interest advocates are not the only requesters who make news with the Act. The most famous example of multiple requests are those of Montreal tax lawyer, Claude Désy, who has made more than 4,500 requests for Revenue Canada records and another 2,679 complaints to the office of the Information Commissioner. During the course of Mr. Désy's requests, Revenue Canada had to commit 10 people, analysts, and support staff to servicing these requests. The department disclosed 234,234 pages of information. Mr. Désy also kept investigators in the Commissioner's office busy with delay complaints associated with his huge requests.

They were not frivolous. Mr. Désy sold the valuable tax information in a newsletter. He claimed he was trying to open up tax rulings that should have been made public. While his foray was viewed by some as a blatant abuse of the spirit of the Act, it had the effect of forcing Revenue Canada to organize their holdings in a form that would be more readily available to the public.

Parliamentarians as a group have made surprisingly little use of the Act. While it was widely expected that Opposition Members of Parliament would champion the disclosure of tightly-clasped government records, the legislation has received remarkably little attention in the Commons or Senate. The Act awaits a new Parliamentary "champion".

One example, however, of a successful Parliamentary foray into government documents was that by Lorne Nystrom, the NDP's finance critic. In 1989 he obtained documents revealing the government's plans to cut transfer payments to the provinces by \$2.2 billion over four years. Mr. Nystrom not only made this information public, he made much of the fact that the records were delayed by the Department of Finance for two and one half months after he requested them. All

of this was widely reported, leading to questions about the government's commitments to universal health care and funding for other social programs.

Academics account for only two per cent of all access requests. Some historians have had unexpected difficulties as a result of the personal privacy exemptions. Some researchers even claimed that they lost access to records which had not been reviewed for exemptions prior to the passage of the access Act. Other historians found, however, that merely by existing, the Act resulted in more information being released informally.

THE ACT IN REVIEW

The Act underwent a statutory review by a Parliamentary Committee three years after its debut. Parliament had wanted to be sure that the balance was right, that exemptions were neither too broad or too narrow. This scrutiny yielded an unanimous all-party report titled, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. Though the MPs put forward more than a hundred amendments to the legislation, most of the suggested changes were in the nature of fine-tuning, none going to the heart of the legislation.

The government's response to the report was published in a 1988 report entitled, *The Steps Ahead*. While most of the recommendations dealing with the *Privacy Act* were accepted, some of those pertaining to the *Access to Information Act* were never translated into legislative amendments or new administrative policies.

The Information Commissioner's annual report is also a review of how the Act is working, yearly accounts of successes and failures. These reports also speak to the gradual acceptance of a culture of openness at the same time as raising warning flags for the future.

A word about process. The Act allows for a 30-day period after receiving a formal request, during which time an access co-ordinator must produce the information requested or give reasons for denial or delay in writing. While the majority of requests are handled in less than 30 days, processing times have been sluggish. In 1983-84, only six per cent of the requests processed took more than 61 days to complete. Overall, 18.7 per cent of requests took between 31 and 60 days. The most recent statistics show that a greater percentage of requests are taking longer and longer to complete. By 1992-93, some 21 per cent of requests took between 31 and 60 days; a stunning 21.4 per cent took longer than two months.

When the present Commissioner took over in 1991, one-third of the complaints were of delays. Since that time, a special unit of his investigators has concentrated on the problem. The Commissioner's office, on request, will assist government departments in improving their turn-around times.

Complaints about excessive fee charging may be made to the Information Commissioner. Four types of fees may be levied: applications; reproduction; search and preparation; and computer time. Everyone pays a \$5 application fee which pays for hours of search time. Thereafter charges for searches, photocopies or computer time can be applied. According to 1992 statistics, the government collected on average \$12.30 in fees for each completed request although the average cost exceeded \$700. Some critics of the Act say that exorbitant fee estimates are given in order to dissuade potential applicants, others believe the government should be more diligent in collecting fees and apply them to the administration of the Act.

Many users have avoided excessive fees by applying for fee waivers on the grounds that release of requested documents will be of "general public benefit." There is, however, no definition in the Act of general public benefit. The Act

allows the head of each government institution to create an appropriate policy on the waiver of fees.

Concerns over the quality of record-keeping by public servants have been another source of complaints. The furore over the Meme breast implants raised questions about the record-keeping practices of Health and Welfare Canada. The Information Commissioner was asked to investigate allegations of improper records destruction and altering of records dealing with the department's studies of the implant's safety.

It became clear during the course of the investigation that some records were ordered destroyed and others were altered. But was the destruction to prevent embarrassment or acceptable, routine practice? The Commissioner recognized that it is "difficult to determine when a record ceases to be a draft and should become a departmental record," but cautioned the department that the destruction of records that may prove embarrassing is not acceptable under the Act.

Another problem is political interference. Some requesters believe that the neutrality of the public service and the spirit of the Act have been compromised in the response to especially sensitive access requests. A 1986 memo by Paul Tellier, then clerk of the Privy Council, in the wake of media reports of prime ministerial travel expenditures, advised deputy ministers that access requests related to the Prime Minister should be cleared with the Prime Minister's chief of staff before any information was to be released.

While simply checking with the Prime Minister's Office is not illegal, the perception was that public servants were being encouraged to protect the Prime Minister. This matter also raised the issue of whether or not the decision to release information, especially sensitive information should be centralized in one office.

The access Act has more potential than any statute to harass, embarrass, distract and annoy the government of the day. In his 1991-92 report to Parliament, the Information Commissioner had this to say about the tests of the government's resolve to adopt the spirit of the Act:

"Releasing information which is convenient to release is no test at all. Releasing information with no potential for embarrassment is no test. Releasing information which reveals mistakes or misjudgments or has a potential for misunderstanding is a test. Let it be said at once that government institutions pass such tests every day."

There are encouraging signs of government openness right across Canada. Most of the provinces now have some form of legal provision for access to government information. In New Brunswick, Newfoundland, Saskatchewan and Manitoba, the provincial ombudsman's mandate includes access to information complaints. Nova Scotia, Quebec, Ontario and, most recently, British Columbia have freedom of information legislation that designates other independent watchdogs. Alberta is in a debate over an access law.

Experience has shown that the institutions most at ease with the law are those that have most often been tested, have handled the most requests. One can only speculate as to how much more open government would be had it been challenged 70,000 times yearly, as the authors of the Green Paper predicted would happen.

Perhaps no one expected that the most restrictive elements of parliamentary sovereignty and ministerial secrecy would be overturned in a decade. Yet both the hope and the reality is that Canadians are on the right path and are moving, however haltingly at times, towards more open government. In the end, that surely will mean better government.

quel point l'administration fédérale serait plus ouverte si elle avait été mise à l'épreuve 70 000 fois par an, comme les auteurs du Livre vert l'avaient prédit. Peut-être personne ne s'attendait à ce que les éléments les plus restrictifs de la souveraineté parlementaire et du secret ministériel soient renversés en une décennie. Pourtant, les espoirs qu'on entretenait se sont révélés fondés : les Canadiennes et les Canadiens sont sur la bonne voie, et leurs gouvernements tendent à une ouverture croissante, même avec des à-coups à l'occasion. En définitive, cela ne pourra qu'améliorer nos gouvernements.

Il n'est pas illégal de vérifier auprès du cabinet du Premier ministre, mais la note de service en question a été interprétée comme si l'on voulait que les

fonctionnaires protègent le chef du gouvernement. En outre, cela soulevait la question de savoir si la décision de communiquer des renseignements, et surtout des renseignements de nature délicate, aurait dû être centralisée en un seul point.

La Loi sur l'accès à l'information peut être une pire source de harcèlement, d'embaras, de distraction et d'agacement pour le gouvernement de l'heure que n'importe quelle autre loi fédérale. Dans son rapport de 1991-1992 au Parlement, le Commissaire à l'information a défini les critères suivants d'évaluation de la détermination du gouvernement de se conformer à l'intention du législateur :

Communiquer des renseignements que l'on souhaite rendre publics n'a rien de difficile. Divulguer des renseignements qui ne révèlent rien de gênant ne constitue pas une épreuve non plus. Mais révéler des faits qui trahissent des erreurs ou un mauvais jugement ou qui risquent de provoquer des malentendus, c'est autre chose. Disons-le d'entrée de jeu, les institutions fédérales sont soumises à cette épreuve quotidiennement.

Les signes d'ouverture des gouvernements sont encourageants partout au Canada. La plupart des provinces ont désormais légiféré une forme quelconque d'accès à l'information détenue par leur administration. Au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Saskatchewan et au Manitoba, le mandat de l'ombudsman provincial comprend l'étude des plaintes en matière d'accès à l'information. En Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et, dernièrement, en Colombie-Britannique, on a adopté des lois sur l'accès à l'information qui désignent d'autres gardiens indépendants de ce droit. Enfin, l'Alberta a entamé un débat sur une future loi d'accès à l'information.

L'expérience montre que les institutions auxquelles la Loi cause le moins de problèmes sont celles qui ont été le plus souvent mises à l'épreuve et qui ont répondu au plus grand nombre de demandes. On ne peut que se demander jusqu'à

communiqués.

cabinet de ce dernier avant que des renseignements quelconques soient l'information concernant le Premier ministre devaient être approuvées par le chef de Paul Tellier, avait informé les sous-ministres que les demandes d'accès à les frais de voyage du Premier ministre, le greffier du Conseil privé d'alors, une note de service rédigée en 1986 à la suite de la publication de reportages sur répondre à des demandes particulièrement délicates d'accès à l'information. Dans pas été respectées par les mesures que l'administration fédérale a prises pour estiment que la neutralité de la fonction publique et l'intention du législateur n'ont L'ingérence politique cause elle aussi des problèmes. Certains demandeurs

pourraient se révéler embarrassants n'est pas permise par la Loi. a averti Santé et Bien-être social Canada que la destruction de documents qui document cesse d'être une ébauche et devrait devenir un document officiel, mais il courante acceptable? Le Commissaire a conclu qu'il est difficile de savoir quand un détruit des documents pour éviter des embarras ou parce que c'était une pratique de certains documents, et que d'autres avaient été modifiés. Cela dit, avait-on Pendant l'enquête, il est devenu évident qu'on avait ordonné la destruction

relatifs aux études réalisées par le Ministère sur les dangers de ces prothèses. allégations de destruction injustifiée de documents et de modification de documents social Canada. On a demandé au Commissaire à l'information d'enquêter sur des soulevé des doutes sur la qualité de la tenue des dossiers de Santé et Bien-être source de plaintes. Le débat orageux au sujet des prothèses mammaires Même a La qualité de la tenue des dossiers par les fonctionnaires a été une autre

donner une politique de dispense du versement des droits. notion, bien qu'elle permette aux responsables des institutions fédérales de se serait dans «l'intérêt général du public». Toutefois, la Loi ne définit pas cette

De nombreux demandeurs ont évité de payer des droits élevés en demandant à en être dispensés parce que la communication des documents qu'ils réclament

droits et pour s'en servir afin de payer les frais d'application de la Loi. L'administration fédérale devrait faire preuve de plus de diligence pour percevoir les décourager d'éventuels demandeurs, tandis que d'autres pensent que la Loi disent qu'on donne parfois des estimations exorbitantes des droits afin de coût de traitement moyen d'une demande ait dépassé 700 \$. Certains critiques de fédérale a perçu en moyenne 12,30 \$ de droits par demande traitée, bien que le peuvent être facturés. Les statistiques de 1992 révèlent que l'administration de la Loi dit que les droits de recherche, de photocopie ou de temps d'ordinateur demande de 5 \$ qui leur assurent un certain nombre d'heures de recherche. Au- préparation et de temps d'ordinateur. Tous les demandeurs versent des droits de d'accès à l'information : droits de demande, de reproduction, de recherche et de excessifs. Les ministères et organismes peuvent percevoir quatre types de droits On peut par ailleurs porter plainte au Commissaire pour contester des droits

à améliorer leur temps de traitement. sur le problème. Le Commissariat aide les ministères et organismes, sur demande, portaient sur des retards. Depuis, un groupe spécial d'enquêteurs s'est concentré Quand le Commissaire est entré en fonctions, en 1991, le tiers des plaintes

deux mois pour être traitées. 21 % des demandes, et une proportion étonnante — 21,4 % — ont pris plus de longs. Ainsi, en 1992-1993, il a fallu de 31 à 60 jours pour répondre à quelque qu'un pourcentage croissant des demandes nécessitent des délais de plus en plus elles l'ont été entre 31 et 60 jours. Les statistiques les plus récentes révèlent des demandes traitées l'ont été en plus de 61 jours. Globalement, 18,7 % d'entre moins de 30 jours, les délais tendent à être longs. En 1983-1984, 6 % seulement communiquer (ou du retard). Bien que la majorité des demandes soient traitées en demandés ou aviser le demandeur, par écrit, des motifs de son refus de les

EXAMEN DE LA LOI

d'autres historiens ont constaté que la simple existence de la Loi avait mené à la communication sans formalités de plus de renseignements qu'avant.

La Loi a été soumise à l'examen d'un comité parlementaire trois ans après son entrée en vigueur, comme prévu. Le Parlement avait voulu s'assurer que les exceptions n'étaient ni trop générales, ni trop limitées, et l'examen s'est conclu par un rapport unanime de tous les partis intitulé *Une question à deux volets :* *Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels?* Bien que les députés aient proposé plus d'une centaine de modifications de la Loi, la plupart portaient sur des points de détail, et aucune ne visait les éléments fondamentaux de la Loi.

Le gouvernement a répondu au rapport du Comité parlementaire en 1988, dans un document intitulé *Les prochaines étapes*. La plupart des recommandations relatives à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été acceptées, mais certaines de celles qui visaient la *Loi sur l'accès à l'information* n'ont jamais été traduites en modifications législatives ou en nouvelles politiques administratives.

Le rapport annuel du Commissaire à l'information est lui aussi un examen du fonctionnement de la Loi. Il rend compte des succès et des échecs et fait aussi état de l'acceptation graduelle d'une culture d'ouverture, tout en donnant des signaux d'alarme pour l'avenir.

À cet égard, il faut parler un peu de procédure. La Loi prévoit un délai de trente jours pour répondre aux demandes de communication au cours duquel un coordonnateur de l'accès à l'information doit produire les renseignements

Les demandes de M. Désy n'étaient pas frivoles, car il vendait les renseignements qu'il obtenait dans un bulletin. Il disait s'efforcer de faire connaître des décisions fiscales qui auraient dû être publiées. Certains ont considéré ces demandes comme une distorsion flagrante de l'intention du législateur, mais elles n'en ont pas moins forcé Revenu Canada à classer les renseignements qu'il détient d'une façon plus facilement accessible pour le public.

Collectivement, les parlementaires ont très peu invoqué la Loi; c'est même surprenant. On s'attendait vraiment à ce que les députés et sénateurs de l'opposition se fassent les champions de la communication de documents que l'administration fédérale n'aurait jamais voulu rendre publics, mais députés et sénateurs se sont vraiment très peu servis de la Loi, qui attend un nouveau «champion» parlementaire.

Néanmoins, en 1989, Lorne Nystrom, le critique des finances du NPD, a fait une incursion fructueuse dans les documents de l'administration fédérale. Il a obtenu des documents révélant l'intention des autorités gouvernementales de réduire les paiements de transfert aux provinces de 2,2 milliards de dollars en quatre ans. M. Nystrom a non seulement rendu ces renseignements publics, mais monté en épingle le fait que le ministère des Finances ne lui avait communiqué les documents que deux mois et demi après qu'il les eut demandés. Les nombreux reportages qui ont entouré tout cela ont soulevé des questions sur les intentions du gouvernement quant à l'universalité des soins de santé ainsi qu'au financement des autres programmes sociaux.

Les universitaires ne totalisent que 2 % des demandes d'accès à l'information. Certains historiens ont eu des difficultés surprenantes à obtenir ce qu'ils cherchaient à cause des exceptions fondées sur le principe de la protection des renseignements personnels. En fait, certains ont même déclaré qu'ils n'avaient désormais plus accès à des documents qu'on n'avait jamais étudiés pour savoir s'ils pouvaient faire l'objet d'une exception avant l'adoption de la Loi. Par contre,

Ken Rubin a mis au jour des renseignements sur plusieurs dossiers environnementaux, notamment sur l'importance du lobby canadien de l'amiante aux États-Unis. Il a découvert que des émissaires de l'administration fédérale faisaient du lobbying pour obtenir des modifications des normes de l'EPA au moment même où les délibérations sur les pluies acides battaient leur plein au Canada. C'est à lui aussi qu'on doit la publication du procès-verbal d'une réunion de la Commission de contrôle de l'énergie atomique qui a révélé que les dirigeants de cet organisme avaient de gros doutes sur la sécurité des installations nucléaires.

Qui plus est, M. Rubin a obtenu et rendu publics des rapports gouvernementaux sur Air Ontario qui ont fait la lumière sur la catastrophe aérienne de Dryden, ainsi que des notes de service de 1987 qui laissaient entendre que le Pentagone avait pressenti le ministre de la Défense d'alors, Perrin Beatty, pour être autorisé à faire en territoire canadien des essais de son missile de croisière perfectionné. Dans le cadre de sa recherche d'information sur les entreprises de conditionnement des viandes, il a même mis la main sur un rapport du ministère de la Santé et du Bien-être social qui a révélé que l'empoisonnement alimentaire frappait deux millions de Canadiennes ou de Canadiens par année. Cette étude montre que les gens empoisonnés par des aliments coûtent environ 1,3 milliard de dollars par an au Canada en frais médicaux et en pertes subies par les conditionneurs et par les détaillants de produits alimentaires.

Les journalistes et les défenseurs de l'intérêt public ne sont pas les seuls demandeurs à faire la manchette grâce à la Loi. les demandes multiples les plus connues sont celles de l'avocat fiscaliste montréalais Claude Désy, qui a présenté plus de 4500 demandes de documents à Revenu Canada et porté 2679 plaintes au Commissariat à l'information. Pour répondre aux demandes de M. Désy, Revenu Canada a dû mobiliser dix fonctionnaires (analystes et personnel de soutien). Et le Ministère a communiqué 234 234 pages de renseignements à M. Désy. Qui plus est, ce dernier a tenu les enquêteurs du Commissariat occupés à répondre à ses plaintes sur les délais de traitement de ses énormes demandes d'information.

Voici quelques exemples de ces renseignements : les instructions que le

conseil des ministres avait données à la Gendarmerie royale du Canada pour lui faire recueillir des renseignements sur l'activité séparatiste au Québec ainsi que sur la Crise d'octobre, en général; les notes de service et les lettres relatives à l'admission au Canada de l'ancien ambassadeur d'Iraq, Mohammed Al-Mashat; les études contextuelles réalisées pour le conseil des ministres au sujet des

répercussions économiques du libre-échange; les vérifications de Transports Canada qui avaient révélé des difficultés chez Air Ontario, l'exploitant de l'aéronef dont l'écrasement, en 1988, a causé la mort de 24 personnes; les documents relatifs à l'adjudication du contrat de maintenance des CF-18, d'une valeur de 1,4 million de dollars, à la firme montréalaise Canadair Ltée, même si Bristol Aerospace, de Winnipeg, avait soumis une meilleure offre; une étude environnementale concluant qu'il faut prévoir un gros déversement de pétrole dans les eaux canadiennes ou à proximité tous les 12 ou 24 mois, et que la Colombie-Britannique sera victime de près de la moitié de ces déversements; et enfin un rapport remis en 1987 à

Agriculture Canada et laissant entendre que les subventions de 1 milliard de dollars du gouvernement fédéral aux producteurs de céréales des Prairies étaient peut-être inutiles, étant donné que ces agriculteurs sont déjà censés toucher de grosses subventions au titre du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

Ken Rubin, un spécialiste des recherches d'intérêt public, est lui aussi bien connu pour invoquer la Loi, et il ne s'en cache pas. Tenace et persistant, M. Rubin calcule qu'il a présenté plus de 3000 demandes d'information et porté quelque

400 plaintes au Commissariat; la dernière fois qu'il a compté, il en était rendu à sa 30^e poursuite devant la Cour fédérale pour contester les décisions de fonctionnaires qui avaient refusé de lui communiquer des renseignements. Il sait négocier tous les méandres administratifs de la Loi et travaille souvent de concert avec des reporters de grands organismes médiatiques auxquels il fournit des renseignements que ceux-ci transforment en nouvelles. Son nom et la mention «révélé grâce à la Loi sur l'accès à l'information» paraissent souvent dans des reportages.

Les plus récentes statistiques pourraient lui donner raison : depuis deux ans, le nombre des journalistes qui invoquent la Loi a baissé. En 1991-1992, les demandes des médias représentaient 9,7 % de l'ensemble, et ce pourcentage était demeuré presque constant depuis l'entrée en vigueur de la Loi, mais, en 1992-1993, il est tombé à 7,6 % seulement des 9729 demandes présentées cette année-là.

Les conclusions de M. LaPointe sont peut-être fondées, mais il n'en reste pas moins que la Loi a rendu possible la communication de documents et de renseignements auxquels les journalistes et, partant, le grand public n'auraient probablement jamais eu accès. Dans la petite bible bleue des journalistes, le *Canadian Press Style Guide*, M. LaPointe a compilé une liste pratique de certains des documents qu'il est possible de se procurer, par exemple des renseignements de base sur à peu près tout ce que l'administration fédérale fait; des recherches sur l'opinion publique, c'est-à-dire des sondages et des rapports de groupes de consultation ou de spécialistes; des vérifications et des renseignements détaillés sur les pratiques de dépenses et sur les évaluations de l'efficacité des ministères et d'organismes, ainsi que des programmes; des notes de service et des rapports, certains amputés parfois de renseignements cruciaux; et des relevés des dépenses de l'administration publique, avec des détails sur les coûts et les marchés passés avec les consultants, ainsi que sur les frais d'accueil pour les déplacements et les conférences.

Ces deux derniers types de renseignements peuvent être utilisés par ceux qui font du journalisme de «compte de dépenses», en lavant en public le linge sale des élus et des hauts fonctionnaires qui dépensent sans compter. Aussi utile que ces révélations peuvent parfois se révéler, les certaines de reportages que la Loi a rendus possibles sur des renseignements d'importance vitale détenus par l'administration fédérale le sont encore bien davantage.

agissements coupables. C'est ainsi qu'un sous-officier des Forces canadiennes a présenté une demande fondée sur la Loi pour obtenir un rapport militaire sur l'explosion qui avait tué deux de ses enfants. Conclusion du rapport : l'explosion s'était produite après qu'un opérateur d'excavatrice travaillant sans supervision eut rompu une conduite de gaz située près des quartiers de l'intéressé, à la Base des Forces canadiennes d'Edmonton. Le sous-officier s'est fondé sur ce rapport pour intenter deux poursuites contre le gouvernement fédéral.

Environ 20 % des milliers de demandes officielles présentées depuis 1983 l'ont été par des journalistes et par des groupes d'intérêts spéciaux. Bien que les journalistes eux-mêmes ne représentent en moyenne que 9 à 10 % des demandeurs, les renseignements qu'ils réclament parviennent souvent à une grande partie de la population, parce ce qu'ils les publient dans les médias.

Pour certains journalistes, la procédure d'accès est lourde et les délais sont trop longs. Il y a des journalistes parmi les critiques les plus sévères de la Loi. L'un d'eux, cynique, a même dit que, dans la pire des éventualités, une demande d'accès peut n'aboutir qu'à deux reportages, un sur les renseignements demandés et l'autre sur la plainte que le refus des responsables de les communiquer pourrait entraîner. Cela dit, il faut bien se rappeler que la Loi n'a pas été conçue pour répondre aux besoins professionnels des journalistes, pas plus qu'à ceux d'un autre groupe quelconque.

Néanmoins, bien des journalistes qui portent souvent plainte sont passés maîtres dans l'art de se prévaloir des droits reconnus par la Loi et dans celui de trouver des moyens de faire jouer la procédure pour eux. Certains ont étudié la capacité de la Loi d'être un instrument journalistique. Le chef du bureau d'Ottawa de la Presse canadienne, Kirk LaPointe, invoque la Loi depuis longtemps, et il la critique parfois. Il l'a qualifiée aussi bien de « meilleur outil pour les historiens que pour les journalistes » que de « dernier recours pour les reporters ».

renseignements qui les concernaient et, ce faisant, ils ont parfois révélé des
Au cours de la dernière décennie, certains ont invoqué la Loi pour obtenir des

l'information peuvent se prévaloir de la loi.
selon laquelle seuls les privilégiés et ceux qui ont l'expérience de l'accès à
révèlent que ce secteur totalise 39 % des demandes, ce qui contredit la théorie
grand public, c'est-à-dire les particuliers. Les statistiques de l'exercice 1992-1993
Le deuxième en importance des groupes de demandeurs d'information est le

l'environnement.
des intérêts concernant la santé et la sécurité publiques ou la protection de
exception à la règle est prévue : les intérêts commerciaux doivent céder le pas à
communiqués s'il devait en résulter un préjudice pour une entreprise privée, une
Bien que la Loi consacre le principe que les documents ne devraient pas être

consommateurs que les gens d'affaires se surveillent les uns les autres.
compétitifs pour obtenir des marchés de l'État. Il peut être bon pour les
obtenant des renseignements qui pourraient les amener à proposer des prix plus
propre intérêt. En outre, ils peuvent dans une large mesure servir l'intérêt public en
recevoir et d'utiliser ces renseignements à n'importe quelles fins, même dans leur
que l'électorat soit mieux informé. Pourtant, les gens d'affaires ont le droit de
avec ses principes moraux, à savoir favoriser l'éducation du public et faire en sorte
Certains critiques prétendent qu'invoquer la Loi à cette fin est incompatible

soumission.
services, les marchés informatiques et les procédures d'appel d'offres et de
pesticides, les armes, les prothèses, les produits alimentaires, les marchés de
gouvernementales, notamment sur les médicaments, les compagnies aériennes, les
aux renseignements fournis par des sociétés privées aux administrations
dont on a vent laissent entendre que les entreprises s'intéressent de plus en plus
l'information ou n'importe qui d'autre en entende parler. Cela dit, les demandes

ministres pendant la Crise d'octobre aux rapports d'inspection des viandes et à des renseignements sur les pratiques forestières.

Ceux qui demandent de l'information viennent de tous les milieux. En ordre de fréquence, les plus actifs sont les gens d'affaires, suivis des particuliers, des représentants des médias et des groupes d'intérêt spéciaux, des universitaires et des avocats. Le nombre de demandes d'accès à l'information a augmenté régulièrement presque chaque année depuis l'adoption de la Loi. La première année, il y a eu 1523 demandes, alors que le Commissariat en a reçu 11 093 — un sommet — en 1990-1991. On ne sait pas encore pourquoi — peut-être parce qu'on communique plus de documents sans qu'il soit nécessaire de les demander en vertu de la Loi — on invoque moins la Loi depuis, car les demandes ont baissé à 10 376 en 1991-1992, puis à 9729 pour les onze premiers mois de l'exercice 1992-1993.

Les demandes d'accès à l'information des médias sont celles qui captivent l'attention du public, mais ce sont les gens d'affaires qui présentent le plus de demandes, et de loin. Les statistiques de 1992-1993 révèlent qu'environ 43 % de toutes les demandes émanent du secteur des entreprises, et ce pourcentage est resté stable au fil des années. Les entreprises présentent de 4000 à 5000 demandes d'accès à l'information par année. Faut-il s'étonner que beaucoup de ces demandes ont pour objet de déceler l'ingrédient manquant dans leurs soumissions présentées pour décrocher des marchés de l'État ou de découvrir ce dont l'administration fédérale a besoin — et ce qu'elle veut? Le ministère des Approvisionnements et Services est celui qui attire le plus de demandes, soit 20 % en moyenne. Revenu Canada fait aussi l'objet de nombreuses demandes des entreprises, et souvent de celles qui veulent voir leurs propres dossiers après une vérification ou après une saisie de leurs marchandises à la frontière.

Contrairement aux représentants de la presse qui présentent des demandes d'information, les entreprises ne tiennent pas du tout à ce que le public soit informé de ce qu'elles apprennent grâce à leurs demandes; il est rare que le Commissaire à

Les 70 385 demandes ont révélé — avec l'encouragement du Commissaire à l'information ou souvent des tribunaux — des renseignements étonnamment variés, allant des frais de déplacement des politiciens et des procès-verbaux du conseil des

Le Livre vert de 1977 du gouvernement fédéral prévoyait quelque 70 000 demandes officielles par an de communication des documents de l'administration fédérale si une loi quelconque d'accès à l'information venait à être adoptée. Ces prévisions dépassaient de loin la réalité. En dix ans, le Commissariat à l'information n'a reçu que 70 385 demandes. Cela dit, le nombre des demandes n'est pas le seul critère d'évaluation de l'utilité de la Loi : sa simple existence a incité l'administration fédérale à communiquer sans façons un nombre incalculable de renseignements.

LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA LOI : DES GRANDES ESPÉRANCES À LA RÉALITÉ VIRTUELLE

Les décisions rendues par la Division de première instance de la Cour fédérale peuvent bien entendu être portées en appel devant la Division d'appel de la Cour, mais on s'est rarement prévalu de ce recours. Le premier arrêt de la Cour d'appel fédérale sur une affaire relevant de la Loi a été rendu cinq ans après qu'elle fut entrée en vigueur. Cet appel — accueilli — a obligé la Société canadienne d'hypothèques et de logement à réexaminer et à communiquer les procès-verbaux de ses réunions de direction.

et du Commerce, le juge en chef associé James Jerome, de la Division de première instance de la Cour fédérale, s'est prononcé en faveur de la communication des renseignements, en disant que la Loi a pour objet de codifier le droit d'accès du public à l'information gouvernementale et en confirmant que la charge de la preuve incombe à la partie qui résiste à la communication des renseignements, c'est-à-dire à l'administration fédérale.

Les révisions judiciaires ont toujours confirmé les principes fondamentaux de la Loi, et ce fréquemment dans des arrêts qui ont interprété l'objet de la Loi. Dans un arrêt important rendu en 1984, *Mainslin Industries Ltd. c. Ministre de l'Industrie*

auraient utilisés à mauvais escient.

qui voulaient que les rapports soient supprimés, en alléguant que les journalistes les communiqués au public. La Cour d'appel a rejeté les tentatives de neuf entreprises Division de première instance, qui avait conclu que les rapports devaient être quatre ans et un procès en appel pour que la Cour confirme la décision de la fédérales dans plus de 30 entreprises de conditionnement des viandes. Il a fallu rechercher d'un groupe d'intérêt public pour obtenir les rapports des inspections contenant de petits morceaux de métal, un journaliste a uni ses efforts à ceux d'un presse a révélé que plusieurs consommateurs avaient mangé des hot-dogs avait trait à la communication de rapports d'inspection des viandes. Quand la Parmi les affaires renvoyées à la Cour, celle qui a obtenu le plus de publicité

communication de renseignements fondée sur cette exception prévue par la Loi. sujet d'une ligne aérienne. La Cour s'est rarement prononcée en faveur de la non-et renseignements sur la sécurité recueillis par des inspecteurs gouvernementaux au renseignements sur l'approbation, par le gouvernement, d'un médicament clinique; gouvernement fédéral; détails sur l'offre retenue pour un marché de l'État; faite par une entreprise en vue d'obtenir une subvention ou une contribution du types suivants de renseignements commerciaux : renseignements sur la demande Les juges de la Cour fédérale ont ordonné la communication de certains des

l'exception applicable aux renseignements commerciaux. communiquer des renseignements les concernant qui pourraient être protégés par gouvernementale intéressée doit aviser ces tiers chaque fois qu'elle compte ayant fourni des renseignements commerciaux au gouvernement. L'institution La Loi contient aussi des dispositions spéciales d'examen dans le cas des tiers qu'elle juge que l'institution n'avait pas le droit de refuser l'accès à l'information.

Certains des arrêts de la Cour ont créé d'importants précédents pour

l'interprétation de la Loi. Plusieurs ont confirmé l'objet de la Loi, en optant pour la communication des renseignements. Dans une autre affaire, le juge

Francis Muldoon a conclu que le Commissaire à l'information peut traîner des organismes en cour s'ils n'ont pas respecté le délai de communication des renseignements et s'ils ont demandé des prolongations sans raison valable.

Cela dit, les procédures judiciaires ont été coûteuses et lentes; elles ont accaparé des ressources et aliéné des gens. En outre, les arrêts de la Cour n'ont pas toujours convaincu l'administration fédérale d'agir; en effet, de longs délais persistent. Il y a pire : certains arrêts ont affaibli plutôt que renforcé la capacité d'ouverture de la Loi.

Le Commissaire actuel, qui préfère la persuasion aux recours judiciaires, n'a renvoyé que cinq affaires à la Cour fédérale en quatre ans. Il l'a fait par exemple en trainant le Premier ministre Mulroney devant la Cour, en sa qualité de président du Conseil privé, pour avoir refusé de communiquer les résultats de six sondages d'opinion nationaux sur les attitudes du public au sujet de l'unité nationale et de la Constitution. Le juge a fini par se prononcer pour la communication des résultats, mais — comble de frustration — il n'a rendu sa décision qu'après la tenue du référendum sur la Constitution, et même le lendemain du jour où le gouvernement a décidé de communiquer tous les renseignements en question.

RECOURS JUDICIAIRES

La Cour fédérale a rendu sa première décision sur une affaire relevant de la Loi il y a plus de neuf ans, en 1984. Depuis, 60 arrêts avec motifs ont interprété les exceptions prévues par la Loi, ses dispositions d'examen et ses procédures d'accès. La Cour peut ordonner la communication des renseignements chaque fois

renseignements qu'ils demandaient font parvenir des messages sur le degré d'observation de la Loi. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, où les tribunaux sont le seul recours possible, les Canadiens peuvent faire appel au Commissaire à l'information, qui négocie de bonne foi en leur nom. En plus d'être un médiateur, le Commissaire est aussi le mandataire du Parlement, auquel il fait rapport annuellement sur l'observation de la Loi.

Pourtant, il ne peut rendre des ordonnances, car l'ombudsman classique a de l'influence et une force de persuasion morale plutôt que des pouvoirs. Bref, bien qu'il puisse obliger les fonctionnaires à lui remettre les renseignements demandés afin de les étudier, il ne peut que faire des recommandations, sans imposer de décisions sur la communication des renseignements. Les critiques de la Loi font grand cas de ce qui peut sembler être une absence de pouvoirs du Commissaire, étant donné qu'il ne peut pas ordonner la communication de documents.

Toutefois, l'approche de l'ombudsman a l'avantage de favoriser un style moins légaliste et moins rigide qui minimise les affrontements. Pour savoir si sa relation avec les institutions gouvernementales est vraiment constructive, il faut se demander si elle fait communiquer plus de renseignements que si le Commissaire avait le pouvoir de rendre des ordonnances.

L'effectif du Commissariat est très réduit : il ne compte que 32 fonctionnaires, dont la plupart sont des enquêteurs qui étudient les plaintes. Le Commissariat reçoit environ 9000 demandes par année, et l'on estime qu'une sur neuf aboutit à une plainte.

Le Commissaire a une autre corde à son arc : il peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir un arrêt, s'il estime qu'on a injustement refusé de communiquer au demandeur les renseignements qu'il réclamait. Le premier commissaire à l'information, Inger Hansen, l'a fait plus de 50 fois pendant son mandat de sept ans. Au début, il était peut-être inévitable que les affaires soient renvoyées aussi souvent à la Cour, mais les résultats ont été mitigés.

Si le Commissariat pourrait bien être le cœur du système, c'est certainement le centre nerveux où les gens mécontents de ne pas avoir obtenu les

Si le Canada n'a pas reconnu très rapidement de droits d'accès à l'information, il s'est distingué en étant l'un des premiers pays à créer un Commissariat à l'information. En effet, bien que d'autres lois sur l'accès à l'information prévoient une forme d'appel ou une autre, le Canada est l'un des rares pays à avoir créé un bureau d'arbitrage expressément consacré aux questions d'accès à l'information.

— Francis Fox, ministre des Communications

Le Commissaire est le facteur clé qui fera de l'accès à l'information une réalité pour chaque Canadienne et pour chaque Canadien... Je m'attends à ce que le Commissaire à l'information devienne avec le temps plus qu'un ombudsman de l'information, plus qu'un défenseur de l'accès à l'information. Je m'attends à ce qu'il soit le moteur du système.

LE COMMISSARIAT : LA «CONSCIENCE DU SYSTÈME»?

La disposition de la Loi qui est peut-être la plus efficace est sans précédent : la charge de la preuve incombe pas du demandeur, mais bien à l'administration fédérale. Quiconque se voit refuser des renseignements par une institution fédérale après les avoir officiellement demandés en vertu de la loi a le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information, dans un délai d'un an. Le Commissaire est nommé pour un mandat de sept ans par le gouverneur en conseil, après adoption d'une proposition par le Sénat et la Chambre des communes; il relève non pas du gouvernement, mais du Parlement. Il est donc indépendant et dispose de grands pouvoirs d'enquête, bien qu'il n'ait pas celui d'ordonner la communication aux demandeurs de renseignements qu'on a refusé de leur fournir.

tribunaux ne puissent étudier ces documents : le principe de la responsabilité ministérielle devait prévaloir.

Bien entendu, ces amendements ont soulevé des protestations des députés de l'opposition et des journalistes. Bien des députés estimaient que le projet de loi était moins favorable à la communication des renseignements qu'il n'aurait dû l'être, mais d'autres n'ont pas insisté parce que la loi devait faire l'objet d'un examen trois ans après son entrée en vigueur. D'autres enfin étaient tout simplement contents qu'une forme quelconque de loi sur l'accès à l'information soit en passe d'être adoptée.

Les exceptions que la loi canadienne prévoit en ce qui concerne la communication des renseignements sont plus nombreuses — et formulées de façon plus large — que les exceptions équivalentes de la loi américaine sur l'accès à l'information. En effet, quatre exceptions obligatoires et neuf exceptions discrétionnaires prévoient des restrictions de l'accès aux dossiers du gouvernement canadien. Le gouvernement a conservé une protection absolue des documents confidentiels du Cabinet.

Le ministre de la Justice a été chargé de la politique sur l'accès à l'information, tandis que la mise en oeuvre et l'application de la Loi dans toute l'administration fédérale ont été confiées au président du Conseil du Trésor.

La *Loi sur l'accès à l'information* a reçu la sanction royale en juillet 1982 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983. Le public avait désormais également accès aux documents de quelque 150 ministères et organismes fédéraux. Les institutions gouvernementales assujetties à la Loi ont nommé des coordonnateurs de l'accès à l'information, qui allaient devoir relever le grand défi de concilier leur loyauté envers leur ministère ou leur organisme et le droit du public de savoir.

il insistait énormément sur la protection du processus d'élaboration des politiques, car on estimait que la communication des documents connexes risquait de saper la neutralité de la fonction publique et de mettre en danger la tradition de responsabilité ministérielle.

Le véritable point tournant a été l'élection du gouvernement minoritaire des Progressistes-Conservateurs de Joe Clark, au printemps de 1979. L'adoption d'une loi sur l'accès à l'information était une des promesses électorales de M. Clark, qui a tenu parole quand son gouvernement a présenté le projet de loi C-15, *Loi sur l'accès à l'information*, prévoyant un droit général d'accès aux dossiers gouvernementaux, toute une série d'exceptions et un processus d'examen en deux étapes. Le projet de loi a franchi le cap de la deuxième lecture à la fin de novembre, puis il a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des affaires juridiques. Quelques jours après, le gouvernement minoritaire a été défait en Chambre et le projet de loi est mort au feuilletton.

Le gouvernement libéral fraîchement élu ne pouvait guère faire moins que celui de Joe Clark. Il a donc annoncé qu'il déposerait au Parlement dès 1980 des projets de loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. C'est ainsi que le projet de loi C-43 a été présenté à la Chambre, près de 15 ans après le dépôt du premier projet de loi d'initiative parlementaire sur l'accès à l'information. Après avoir été adopté en deuxième lecture en janvier 1981, le projet de loi C-43 a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des affaires juridiques.

Les audiences du comité ne se sont soldées par aucun amendement d'importance. Néanmoins, pendant qu'il était à l'étude, le Premier ministre Trudeau a dit craindre qu'il n'empêche le conseil des ministres de tenir des discussions en profondeur, en donnant aux tribunaux le pouvoir d'examiner les mémoires au Cabinet. Le gouvernement a donc proposé des amendements de dernière minute pour pouvoir refuser de communiquer les documents du Cabinet et pour que les

En 1977, la publication du Livre vert du gouvernement, *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement*, a été un autre pas en avant. Même si le Livre vert exposait plusieurs avenues législatives en matière d'accès à l'information,

En 1974, le projet de loi de Ged Baldwin a franchi l'étape de la deuxième lecture au Parlement, et la Chambre l'a renvoyé à un comité chargé de l'étudier de façon plus approfondie. Le Comité mixte permanent sur la réglementation et les instruments statutaires, investi du mandat d'entendre les témoignages des parlementaires et du public, est alors devenu le point focal de la discussion sur la législation canadienne en matière d'accès à l'information. Il a entendu de février 1975 à juin 1978 des témoignages d'universitaires, de représentants des médias, de fonctionnaires, de parlementaires et de défenseurs des droits du public. Le dossier a attiré de plus en plus d'intérêt du public après que le Comité eut tenu une série d'audiences publiques, en 1974 et en 1975, et qu'il eut publié un rapport dans lequel il disait approuver en principe l'idée d'une loi sur l'accès à l'information.

Le groupe de travail s'était dit favorable à ce qu'un nombre limité de personnes aient un accès contrôlé à des dossiers et des documents très précis. Il n'a pas souscrit à l'idée avancée par les chercheurs et par les universitaires, soit d'accorder un accès plus généralisé à l'information gouvernementale. La notion du secret administratif était encore profondément ancrée, et l'attitude qui prévalait consistait à dire qu'il fallait simplement rationaliser la justification du secret pour le maintenir.

Les pressions des députés de l'opposition, des groupes d'intérêts et des universitaires ont continué, ce qui a amené le deuxième gouvernement Trudeau à déposer en 1973 des lignes directrices officielles pour aider les parlementaires à obtenir des renseignements factuels sur les opérations gouvernementales et à rendre publics autant de renseignements que possible. Ces lignes directrices semblaient une fois de plus n'être que des vœux pieux pour contrer la tendance gouvernementale au secret.

ne l'a pas empêché de le représenter à chaque session subséquente, de 1968 à 1974, l'année de sa retraite de la Chambre des communes. Le projet de loi a même atteint l'étape de la deuxième lecture à quatre reprises, mais sans jamais se rendre plus loin.

Il y a eu d'autres champions de l'accès à l'information, particulièrement dans les milieux universitaires. L'un des plus déterminés était Donald C. Rowat, un professeur de sciences politiques à l'Université Carleton, qui avait essayé de mobiliser des appuis dans les années soixante en disant que le secret administratif était incompatible avec la démocratie moderne. M. Rowat a été épaulé par T. Murray Rankin, un professeur de droit à l'Université de Victoria qui fut l'auteur d'une importante étude de l'Association du barreau canadien, intitulée *Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?*

En outre, des groupes de lobbying représentant diverses organisations, de l'Association du barreau canadien, qui publia un modèle de projet de loi, aux associations des libertés civiles, à des groupes d'intérêts publics et à des mouvements environnementaux, ont fait pression en vue de l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information.

Le dossier a un peu progressé en 1968, après l'élection de Pierre Trudeau au poste de Premier ministre. Au début des années soixante, M. Trudeau, qui enseignait alors à l'université, avait préconisé la transparence des activités gouvernementales; on espérait donc qu'il serait favorable à une ouverture accrue. Or, la plus grande réalisation du premier gouvernement Trudeau n'a été que le rapport final d'un groupe de travail fédéral sur l'information gouvernementale, qui a conclu que les Canadiens avaient le droit d'obtenir en temps opportun des renseignements complets et objectifs du gouvernement, et que l'État avait l'obligation de leur fournir ces renseignements sur ses programmes et sur ses politiques.

suivi, jusqu'en 1974, l'année où son projet de loi a été renvoyé pour étude au Comité permanent mixte sur la réglementation et les instruments statutaires.

M. Baldwin, un Conservateur, était fermement convaincu que les politiciens et les fonctionnaires doivent rendre des comptes à leurs commettants; il en était peut-être venu à cette position pendant les années qu'il avait passées comme avocat à défendre les libertés civiles dans la région pionnière de Peace River, en Alberta. Et le populisme de l'Ouest l'avait aussi amené à souscrire sans réserve aux principes de la souveraineté du peuple.

Pour M. Baldwin, le droit de gouverner était délégué aux gouvernants par le peuple. Et il a appliqué ses principes populistes, notamment en fondant la Ligue d'imputabilité parlementaire et en faisant publier à ses frais des annonces dans des publications partout au Canada pour encourager les citoyennes et les citoyens à réclamer une imputabilité accrue de leurs représentants élus. Ses démarches en vue de la formulation d'une politique d'accès à l'information au Canada ont fini par devenir une véritable croisade pour lui.

C'est à M. Baldwin que nous devons la création d'ACCESS, le Comité canadien pour le droit à l'information du public, le premier groupe de lobbying efficace d'Ottawa en matière d'accès à l'information. M. Baldwin a été coprésident — avec le sénateur Eugene Forsey — du premier comité multipartite sur l'accès à l'information. Pourtant, il n'avait pas été le premier parlementaire à en parler à la Chambre des communes. Cet honneur revient à Barry Mather, le député néo-démocrate qui a présenté, en avril 1965, le premier projet de loi sur l'accès à l'information dans une législature canadienne. M. Mather avait versé dans la grandiloquence en qualifiant son projet de loi de tentative de mise en oeuvre de la règle parlementaire fondamentale du philosophe utilitariste du XVIII^e siècle Jeremy Bentham, selon qui la conduite des affaires publiques devait être publique. Le premier projet de loi que M. Mather a présenté est mort au feuilletton de la Chambre des communes sans avoir passé le cap de la deuxième lecture, mais cela

La genèse de la Loi rappelle l'Odyssee. Elle avait ses partisans irréductibles, surtout Gerald (Ged) Baldwin, le père de l'accès à l'information au Canada. C'est lui qui fut le premier à présenter un projet de loi d'initiative parlementaire sur la liberté d'information, en 1969, et il l'a représenté à toutes les sessions qui ont

Les premières années — celles de la genèse de la Loi — pourraient être décrites comme celles des partisans et des critiques. Différentes idées de ce qu'un gouvernement ouvert aurait dû être et de ce à quoi une politique canadienne de l'information aurait dû ressembler ont été exprimées et se sont fréquemment opposées pendant deux décennies. La Loi allait-elle vraiment donner accès à l'information réglementaire et administrative du gouvernement, ou ne serait-elle qu'un judas frustrant pour les intéressés?

LA GENÈSE DE LA LOI : DIFFÉRENTES PROPOSITIONS

L'un des premiers partisans de l'ouverture de l'administration gouvernementale, Donald Rowat, professeur à l'université Carleton, a décrit la situation avec humour en disant que l'approche gouvernementale était fondée sur le principe qu'il faut avoir confiance au gouvernement et espérer que tout se passera pour le mieux. Selon lui, c'était bien trop paternaliste pour une démocratie.

laborieuses, frustrantes et coûteuses. Les appelants devaient non seulement convaincre la Cour qu'ils avaient subi un préjudice parce qu'on leur avait refusé l'accès à l'information, mais encore prouver que le fonctionnaire qui le leur avait refusé avait manqué à son devoir légal de la communiquer. Or, comme la plupart des lois ne disaient mot sur l'obligation des fonctionnaires de répondre aux demandes d'information du public, contester un refus prenait bien vite les proportions du labeur de Sisyphe.

En outre, la *Loi sur les secrets officiels* n'était guère propice à l'ouverture. Elle a été conçue expressément pour interdire et pour contrôler à la fois l'accès à l'information gouvernementale délicate et sa divulgation. Ce qui constitue un «secret officiel» n'est pas défini dans cette Loi et, bien qu'elle ait été largement adoptée pour lutter contre l'espionnage et pour protéger la sécurité nationale, elle pourrait être interprétée de façon qu'on puisse considérer comme secrets officiels n'importe quels renseignements à caractère officiel, même les constatations des inspecteurs fédéraux qui découvriraient du boeuf haché allongé de porc haché ou des rapports d'inspection concluant que des sacs d'engrais sont trop légers. Bref, dans ce contexte, le gouvernement conservait jalousement des renseignements qui auraient dû être communiqués au public. Dix ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, on peut donc comprendre pourquoi la notion d'ouverture de l'administration gouvernementale en est encore à ses débuts au Canada. Le premier Commissaire à l'information du Canada, Inger Hansen, a d'ailleurs déclaré un jour qu'il faudrait peut-être plus d'une décennie pour que le navire de l'État renverse la vapeur.

Une anecdote katkaïenne montre jusqu'à quel extrême on peut pousser le penchant au secret : une secrétaire du Bureau du Conseil privé avait tant pris l'habitude d'apposer le tampon «Secret» sur les documents qu'elle n'a pas épargné une note de service annonçant la fête de Noël du personnel. Quand les fonctionnaires du Bureau ont laissé leurs exemplaires de la note sur leurs bureaux, les agents de sécurité les ont promptement réunis pour leur reprocher vertement leur manque de respect des consignes de sécurité. Cette fois-là, l'abus du secret ne portait pas à conséquence, mais rien ne nous assure qu'il n'y ait pas eu d'incidents vraiment graves.

Avant l'adoption de la Loi, les gens qui voulaient obtenir de l'information devaient aussi franchir l'obstacle de la procédure d'appel. Ceux à qui le gouvernement fédéral refusait de communiquer des renseignements pouvaient contester le refus devant la Cour fédérale du Canada, mais les démarches étaient

L'enchâssement de nos libertés et de nos droits fondamentaux dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 a eu un impact largement reconnu sur l'administration fédérale et sur les tribunaux. Dans une moindre mesure, les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels ont été reconnues comme mécanismes de défense des droits individuels. En 1986, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général a étudié les deux lois et produit un rapport intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels?* Ce Comité formé de représentants de tous les partis fédéraux a qualifié la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* d'instruments susceptibles de renforcer la démocratie canadienne et conclu que la Charte et les deux Lois limitent nettement le pouvoir bureaucratique tout en étayant solidement les droits individuels.

Néanmoins, les Canadiennes et les Canadiens ont souvent défini leur culture politique — peut-être par manque de confiance — en fonction de ses différences avec celle des États-Unis et de ses façons d'y résister, en évoquant particulièrement une tradition qui remonte aux principes de la souveraineté du peuple de John Locke. Pour Locke, le peuple est investi du pouvoir souverain, et c'est lui qui le délègue au gouvernement. Dans une démocratie populaire comme celle-là, le secret administratif équivaut au refus des dirigeants d'assumer leurs responsabilités.

D'un autre côté, le Canada a hérité d'un système dans lequel le Parlement est souverain; son autorité est considérée comme un attribut de ceux qui exercent les pouvoirs du gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre et son conseil des ministres. Traditionnellement, chaque ministre est responsable des actions de son ministère. Une grande liberté d'accès à l'information risquerait de diluer cette responsabilité et de réduire l'imputabilité publique des ministres. Cette distinction aussi subtile qu'importante a profondément influé sur les discussions au sujet de la politique de l'information au Canada.

Les partisans canadiens du droit de savoir ont été très influencés par la loi américaine. Peu après l'entrée en vigueur de la loi des États-Unis sur la liberté de l'information, plusieurs députés fédéraux ont présenté à la Chambre des communes des projets de loi d'initiative parlementaire analogues. Néanmoins, ils ont dû attendre 17 ans avant que le Canada adopte une loi sur l'accès à l'information.

En fait, certains gouvernements provinciaux ont été des précurseurs, en adoptant les premières lois sur l'accès à l'information du Canada, avant le gouvernement fédéral. La première province canadienne — et la première instance du Commonwealth — à se donner une loi sur l'accès à l'information a été la Nouvelle-Écosse, en 1977. L'année suivante, en 1978, le Nouveau-Brunswick a adopté sa loi sur la liberté de l'information, et Terre-Neuve et le Québec lui ont emboîté le pas respectivement en 1981 et en 1982.

Cette lenteur est compréhensible dans le contexte de l'héritage politique du Canada, c'est-à-dire un système parlementaire qui privilégie la responsabilité ministérielle et une administration publique qui perpétue le penchant britannique pour le secret. Deux autres démocraties parlementaires du Commonwealth, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, n'ont pas agi plus vite que le Canada, car elles n'ont adopté des lois sur l'accès à l'information qu'en 1983, elles aussi. La Grande-Bretagne étudie de temps en temps des projets de loi de ce genre depuis 1911, avec de longs hiatus, et elle n'a pas encore légiféré là-dessus, bien qu'un projet de loi ait commencé à franchir lentement les laborieuses étapes du processus d'adoption.

La situation du Canada est attribuable à toute une série de circonstances : il n'y a pas eu de réforme radicale ou de révolution qui nous ait fait rompre les liens avec la mère patrie, et nous sommes toujours déchirés entre deux pôles, celui de nos racines aristocratiques et de notre système de classes et celui des idéaux libéraux et égalitaires des États-Unis.

Une décennie, c'est une période très courte pour l'application d'une loi

quelconque, mais le moment est bien choisi pour une étude des répercussions que la Loi a eues sur le climat légal, social et administratif du Canada. Cette étude pose plusieurs questions. Comment en est-on venu à adopter la Loi? Comment

a-t-elle fonctionné? Qui l'a invoquée, et à quelles fins? Avons-nous réussi, grâce à elle, à lever un peu le voile opaque du secret administratif? Cet exposé historique succinct va tenter de répondre à ces questions, ainsi que d'en soulever quelques autres sur ce que l'autoroute électronique pourrait nous réserver.

L'HÉRITAGE DU CANADA : LES TIRAILLEMENTS DE LA SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE

Le Canada n'a pas été le premier, ni même le cinquième des pays du monde à permettre à ses citoyens d'avoir accès à l'information détenue par leur gouvernement. C'est la Suède, considérée depuis longtemps comme la patrie éclairée des politiques de l'information, qui a été la première à légiférer en ce sens, en 1766, lorsqu'elle a adopté une loi sur la liberté de la presse. En 1949, cette loi a été incorporée dans la Constitution suédoise.

L'exemple de la Suède — et l'ascension de la démocratie de participation — ont fini par inciter les gouvernements d'autres pays à mettre le secret administratif et la politique de l'information à leurs programmes politiques. Depuis 25 ans, les pays occidentaux sont en proie à des pressions croissantes des universitaires, des journalistes et des groupes d'intérêts publics qui contestent le secret gouvernemental et qui réclament des normes d'imputabilité publiques des dirigeants gouvernementaux, pour le nombre effarant des décisions importantes qu'ils prennent au nom de la population. Ce sont ces pressions en vue de l'adoption de lois sur l'accès à l'information qui ont mené à l'établissement de mécanismes légaux de partage de l'information, en Finlande, en 1951, aux États-Unis, en 1966, au Danemark et en Norvège, en 1970, ainsi qu'en France, en 1971.

C'est une question de pouvoir, et nous savons tous que le véritable pouvoir est exercé par ceux qui détiennent l'information. Pourtant, dans une démocratie comme la nôtre, le pouvoir et l'information doivent être largement partagés.... L'information [détenue par le gouvernement] appartient aux Canadiennes et aux Canadiens, sauf si des raisons fondamentales très précises justifient qu'elle reste secrète.

— Le Très honorable Joe Clark

La démocratie ne saurait fonctionner, à moins que les citoyens ne puissent savoir ce que leur gouvernement fait.

— Henry Steele Commager

Les citoyens de seulement 12 des 187 pays indépendants du monde ont légalement le droit d'obtenir l'information détenue par leurs gouvernements. Le Canada est l'un des rares pays à avoir décidé d'ouvrir à sa population les classeurs et les bases de données de son appareil gouvernemental.

C'est depuis à peine plus de 10 ans que le Canada s'est joint à ce petit

groupe de pays occidentaux éclairés. *La Loi sur l'accès à l'information* et son

corollaire, *la Loi sur la protection des renseignements personnels*, sont entrées en

vigueur en 1983, le jour de la Fête du Canada. Ce jour-là, le Parlement a donné

aux Canadiennes et aux Canadiens ainsi qu'aux immigrantes et aux immigrants

recus le droit d'avoir accès aux documents que l'administration fédérale détient à

leur sujet, ainsi que le droit légal d'accès à tous les autres renseignements détenus

par cette même administration, sous réserve de certaines exceptions expressément

limitées.

Commissaire à l'Information du Canada
112, rue Kent, 3^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

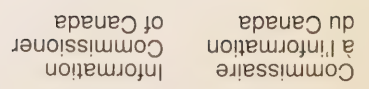
(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministère des Travaux publics et des services gouvernementaux Canada 1994

No. de catalogue IP34-5/1994
ISBN 0-662-61386-4

DIX ANS D'ACCÈS À L'INFORMATION. VERS L'AVENIR ...

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION



A collection of geometric shapes and symbols scattered on a light background. It includes several cubes, each with a stylized maple leaf on its front face. There are also various lines: solid black, solid purple, and a dotted purple line. Arrows are present in both black and purple, pointing in different directions. Some shapes are partially cut off by the edges of the frame.

